

El Salvador

Un nuevo modelo de desarrollo basado en la inclusión social

En tiempos recientes El Salvador ha dado pasos seguros en la dirección de establecer un sistema universal de protección social. El fuerte compromiso político del Gobierno y el diálogo social han contribuido notablemente en ese proceso.

En el 2009 se introdujo el Sistema de Protección Social Universal (SPSU), el cual busca garantizar la protección social universal en los ámbitos de la salud, nutrición, garantía del ingreso y la formación profesional. En el 2014 el Congreso aprobó la Ley de Desarrollo y Protección Social (LDPS) con el objetivo de institucionalizar el SPSU y fortalecer su funcionamiento.

Estas iniciativas están transformando la estructura del sistema de protección social de El Salvador, con efectos socioeconómicos visibles. Entre 2008 y 2012, la incidencia de pobreza descendió de 39,9 a 34,5 por ciento, mientras que la desigualdad, medida a través del Índice de Gini, pasó de 0,48 a 0,41.

Los pisos nacionales de protección social garantizan acceso universal a la atención en salud y seguridad de los ingresos a los niños, las personas en edad de trabajar y los adultos mayores.

185 países adoptaron la Recomendación sobre los pisos de Protección social, 2012 (núm. 202), un enfoque para alcanzar la protección social universal.

Este resumen presenta una experiencia nacional exitosa en términos de la extensión de la protección social.

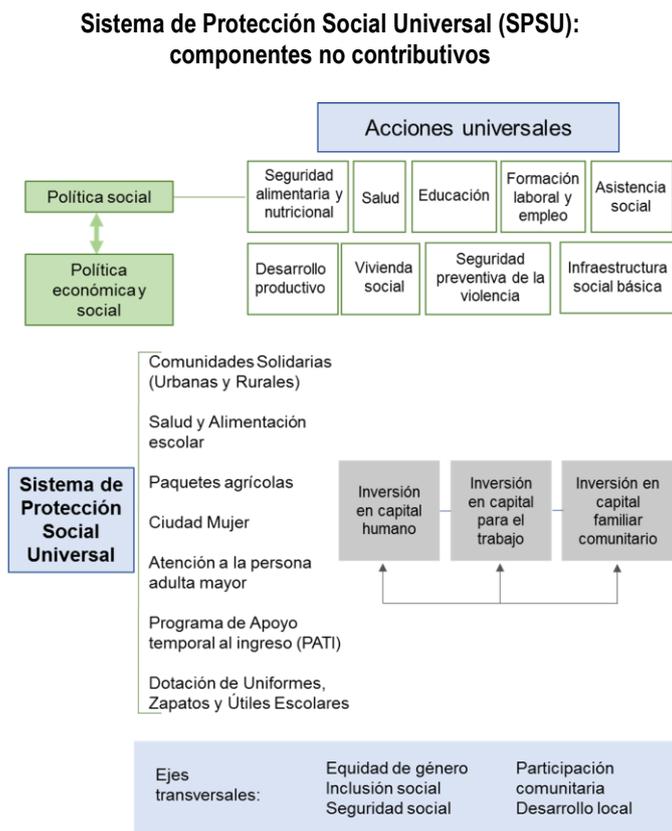


Principales lecciones aprendidas

- Las inversiones en protección social son un camino seguro para avanzar en la reducción de la desigualdad, como lo muestra el impacto positivo en la evolución del Índice de Gini en El Salvador.
- La vinculación de los programas sociales con el desarrollo productivo, por ejemplo mediante la inclusión de las microempresas como proveedores de los programas de protección social, genera efectos positivos en las economías locales.
- La experiencia del Sistema de Protección Social Universal de El Salvador muestra que el diálogo social es imprescindible para concretar acuerdos políticos orientados a aumentar y sostener el gasto social.
- El enfoque de derechos adoptado por El Salvador es un elemento esencial para sustentar las políticas universalistas en protección social.
- Es necesario institucionalizar las estrategias, programas y procesos de la protección social, mediante un marco jurídico que los respalde y asegure su permanencia. Un buen ejemplo de ello es la aprobación de la Ley de Desarrollo y Protección Social en El Salvador.

1. ¿Cómo está configurado el sistema?

La protección social en El Salvador se estructura a través del Sistema de Protección Social Universal (SPSU). El SPSU se guía por el principio de derechos y por una estrategia basada en la noción de ciclo de vida, con enfoque de igualdad de género. Incorpora intervenciones universales no contributivas, que intentan garantizar un piso de protección social a toda la población, que se complementan con los componentes contributivos.



Fuente: STP, 2013.

La coordinación del Sistema está a cargo de la Secretaría Técnica de la Presidencia (STP) y en su implementación intervienen varias instituciones y ministerios.

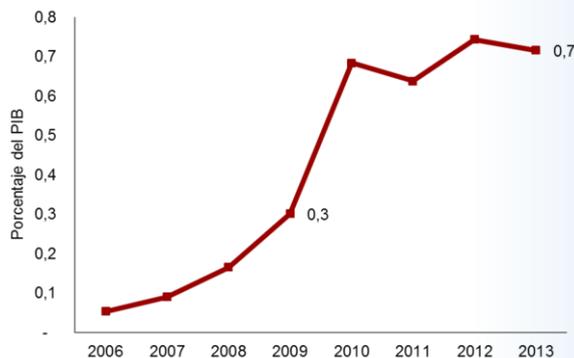
Beneficios. Si bien existe una visión universalista, los programas del componente no contributivo están dirigidos prioritariamente a personas en situación de vulnerabilidad social. “Comunidades Solidarias” (urbanas y rurales) es considerado el principal programa, el cual se compone de intervenciones para grupos de edad específicos. Por ejemplo, para los niños incluye el “Programa de Dotación de Paquetes Escolares”; para las personas en edad productiva, el “Programa de Apoyo Temporal al Ingreso” (PATI); y para los adultos mayores, el Programa “Nuestros Mayores Derechos”. El componente no contributivo también incluye la salud universal, provista a través del Ministerio de Salud en conjunto con el seguro social; este último con una cobertura contributiva del 25 por ciento de la población.

Los programas contributivos están organizados mediante el Seguro Social (ISSS) y un régimen privado de pensiones. La cobertura contributiva comprende asistencia médica, enfermedad y maternidad, y prestaciones por accidentes del trabajo y enfermedades profesionales. Desde 1998 las prestaciones por invalidez, vejez y sobrevivencia son administradas por el Sistema de Ahorro para Pensiones (SAP), un sistema basado en cuentas individuales, gestionado por administradoras privadas de fondos de pensiones (AFP).

Financiamiento. Desde la introducción del SPSU, El Salvador ha realizado una inversión social sin precedentes. Se estima que en 2013, el gasto en transferencias no contributivas alcanzó un valor equivalente al 0,7 por ciento del PIB.

Entre 2011 y 2013, aproximadamente el 65 por ciento del gasto fue financiado con recursos del Gobierno; el resto se financió con fondos no reembolsables de la Unión Europea, la Cooperación de Luxemburgo, la AECID y USAID, y con préstamos del BID y del Banco Mundial.

Gasto en transferencias sociales como porcentaje del PIB, 2006-2013



Fuente: Quiñonez (2014).

Aspectos legales. La aprobación de la Ley de Desarrollo y Protección Social (LDPS) en abril de 2014 representa un respaldo legal para la institucionalización y consolidación del SPSU, creando condiciones para la continuidad de sus principales intervenciones.

Provisión de beneficios. La coordinación del Sistema es centralizada y su gestión descentralizada. Se implementa con la participación de los ministerios de Agricultura y Ganadería, Educación, Trabajo y Previsión Social, el Fondo de Inversión Social para el Desarrollo Local y la Secretaría de Inclusión Social. El SPSU cuenta con tres herramientas principales de gestión: el Registro Único de Participantes (RUP), el Sistema de Información de Programas Sociales y el Sistema de Monitoreo y Evaluación de Políticas Sociales.

2. ¿Cómo se logró este importante avance?

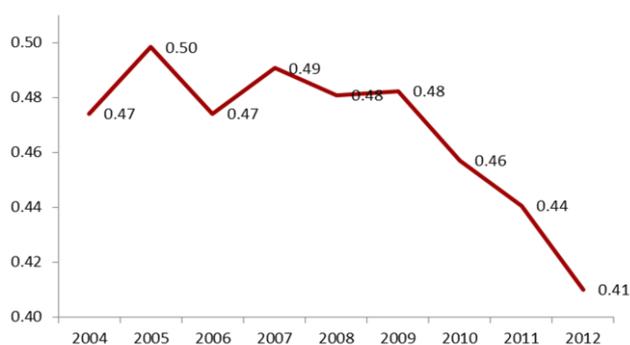
Aunque la extensión de la protección social ha contado con un fuerte compromiso político del Gobierno, el proceso de creación de un nuevo sistema de protección social no ha sido fácil. Es solo en tiempos recientes que el Estado salvadoreño ha asumido una política social activa orientada al desarrollo de la protección social universal, debidamente priorizada. Las principales intervenciones que han contribuido al proceso son: la creación del SPSU (2009); el Plan Quinquenal de Desarrollo (2010-2014) que incluye y prioriza la protección social; el Plan Global Anti Crisis (2009); la reforma del sector salud iniciada en 2010, orientada a fortalecer la función rectora, los servicios de salud, los recursos humanos en salud y la participación ciudadana; y la aprobación de la Ley de Desarrollo y Protección Social (2014).

3. ¿Cuáles son los principales resultados en términos de impacto en la vida de las personas?

Resultados. Según la STP, desde el 2009 el SPSU ha beneficiado a más 2 millones de personas –un equivalente al 30 por ciento de la población. En 2013 el SPSU invirtió más de US\$183 millones en prestaciones no contributivas (STP/OIT/ 2013). En ese año, el Programa de Alimentación y Salud Escolar (PASE) benefició a más de 1,4 millones de niños; el Programa de Apoyo Temporal al Ingreso benefició a cerca de 17 mil personas y el Programa de Pensión Básica Universal cubrió cerca de 29 mil adultos mayores. De un total nacional de 262 municipios, el Programa Comunidades Solidarias benefició a 125, 100 de ellos en comunidades rurales.

Impacto en la vida de las personas. Desde el 2009 El Salvador ha venido dando una alta relevancia a la política social y a los mecanismos de distribución y redistribución de la riqueza, con efectos en la pobreza, la inclusión y la equidad. El país ha visto descender de manera progresiva la pobreza y la desigualdad del ingreso. La incidencia de la pobreza pasó de 39,9 por ciento en 2008 a 34,5 por ciento en 2012; y la desigualdad, medida por el Índice de Gini, cayó de 0,48 a 0,41 durante el mismo período.

El Salvador: evolución del Índice de Gini, 2004-2012



Impacto en otros sectores de la economía. En El Salvador, los programas sociales persiguen la generación de encadenamientos productivos e impactos en otros sectores de la economía, con énfasis en el fortalecimiento de la economía local.



Algunos de los programas han priorizado la participación de las microempresas locales como proveedores de materiales y uniformes escolares y productos alimenticios. Se estima que desde el 2009, el Programa de Dotación de Paquetes Escolares ha generado más de 47 mil empleos y ha contratado a cerca de 4.300 proveedores, muchos de ellos de comunidades rurales. El Programa de Alimentación y Salud Escolar (PASE), a través de su programa Vaso de Leche, ha contratado como proveedores a aproximadamente 2.200 ganaderos, y se espera que el número se incremente a 4.000 en los próximos años.

4. ¿Cuáles son los principales desafíos?

Los recientes avances del sistema de protección social muestran resultados sin precedentes. Sin embargo, algunos temas generan discusión. Entre los retos identificados están:

- Lograr una mayor articulación entre el SPSU y la política social en general, y mejorar la coordinación entre las instituciones del sector social.
- Extender el espacio fiscal para darle sostenibilidad al sistema, en particular reduciendo la participación del financiamiento externo de los programas.
- Extender los programas no contributivos en las regiones con mayores niveles de vulnerabilidad.
- Extender la cobertura del seguro social a los grupos no cubiertos, con prioridad en la economía informal.
- Consolidar el proceso de reforma del sector salud, liderado por el Ministerio de Salud.
- Fortalecer e institucionalizar los instrumentos para el diálogo social.

REFERENCIAS

Asamblea Legislativa de El Salvador. 2014. Ley de Desarrollo y Protección Social. Decreto 647. República de El Salvador. Available at: <http://www.asamblea.gob.sv/eparlamento/indice-legislativo/buscar-de-documentos-legislativos/ley-de-desarrollo-y-proteccion-social>

Martínez, Juliana. 2013. Sistemas de protección social en América Latina y el Caribe: El Salvador. Documento de proyecto. CEPAL. Available at: http://www.cepal.org/publicaciones/xml/2/49092/SPS_ElSalvador_esp.pdf

Mesa-Lago, Carmelo; De Franco, Mario. 2010. El Salvador. Estudio sobre la protección social en Centroamérica. Volumen 1. Available at: http://eeas.europa.eu/delegations/el_salvador/documents/press_corner/20101105_es.pdf

Miranda, Danilo. 2014. Hacia un sistema de protección social universal en El Salvador. Seguimiento de un proceso de construcción de consensos. Serie Políticas Sociales. ISSN 1564-4162. CEPAL. Available at: <http://www.cepal.org/publicaciones/xml/5/53335/HaciaunsistemadeproteccionESal.pdf>

OIT. 2012. Recomendación relativa a los pisos nacionales de protección social (núm. 202). Ginebra. Disponible en: <http://www.social-protection.org/gimi/gess/RessourcePDF.action;jsessionid=9229add3b6b0ce62cdf4635e997c7fe96ddb075d4ee63a66fb097103b0c71378.e3aTbhuLbNmSe34MchaRahaKb3z0?ressource.ressourceId=31111>

OIT. 2014. World Social Protection Report 2014/2015. Building economic recovery, inclusive development and social justice (Geneva). Available at: <http://www.social-protection.org/gimi/gess/ShowTheme.action?th.themeld=10>

OIT y Secretaría Técnica de la Presidencia. 2014. Revisión del Gasto y Desempeño de la Protección Social en El Salvador, 2013. San Salvador.

Quiñonez, Leslie. 2014. Políticas sociales y Sistema de Protección Social Universal. Con enfoque de derechos y ciclo de vida. Taller Internacional de Primera Infancia y Protección Social. El Salvador. Available at: <http://www.proteccionsocial.gob.sv/index/index.php/actualidad/boletines/finish/30-documentos-taller-internacional-de-primera-infancia-y-proteccion-social/66-politicas-sociales-y-sistema-de-proteccion-social-universal>

Secretaría Técnica de la Presidencia. 2013. Sistema de protección social universal (SPSU). Resumen ejecutivo. Unidad de Sistema de Protección Social Universal. Secretaría Técnica de la Presidencia. El Salvador. Available at: <http://www.proteccionsocial.gob.sv/index/index.php/actualidad/boletines/finish/3-sistema-de-proteccion-social-universal/17-resumen-ejecutivo-sistema-de-proteccion-social-universal>

Este informe fue producido por Fabio Durán-Valverde y José Francisco Ortiz-Vindas. Fue revisado por Isabel Ortiz, Helmut Schwarzer y Valérie Schmitt.

La editora de la serie es Isabel Ortiz, Directora del Departamento de Protección Social de la Organización Internacional del Trabajo (OIT). Para obtener más información, comuníquese con: ortizi@ilo.org

Visite nuestro sitio web: www.social-protection.org



OFICINA INTERNACIONAL DEL TRABAJO

4, route des Morillons
1211 Genève 22
Switzerland

 www.facebook.com/SPplatform
 www.linkedin.com/groups?gid=6707223
 www.twitter.com/soc_protection
 www.youtube.com/user/SPFinAsia